Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

Social Capital
Briefing Note

Social Capital: A Tool for Public Policy

Highlights

- Individuals and groups can sometimes obtain needed resources and support from their network of social ties. These networks constitute their social capital.
- Social capital may be an important but underestimated component of the well-being of Canadians. In combination with other human and financial resources, social capital can significantly influence their social, economic, and political participation.
- Government policies and programs inevitably affect patterns of social capital development. Taking this into account more systematically could make a significant difference in the achievement of various policy objectives.
- Social capital has particularly important implications for three key areas of public policy: helping populations at risk of social exclusion, supporting key life-course transitions, and promoting community development.

Benefiting from Social Capital

Family, friends, and acquaintances frequently constitute an important asset essential to the well-being of Canadians. Whether someone is seeking support to make it through hard times, searching for a new job opportunity, or simply living a full and active life, it pays to know people. This is the simple idea behind the concept of social capital.

A wide range of research illustrates the ways in which the availability and use of various social ties may make a difference to individual well-being. Whether it is a question of early childhood development, educational attainment, avoidance of delinquency, labour market entry, or aging well in retirement, knowing people to turn to for resources and support may make a difference both for "getting by" and "getting ahead."

Moreover, what is true for individuals is also true for groups and organizations: those with the right mix of social connections may be able to negotiate more effectively the various challenges they face, from economic growth and community development to crime prevention and engaging an active citizenry. People with extensive social connections linking them to people with diverse resources tend to be more "hired, housed, healthy, and happy."

To make this concept practicable for public policy purposes, research and analysis on social capital must be able to answer clearly some basic questions. How do people access and realize benefits from social capital? How can it complement or enhance the value of other resources, such as human and financial capital? Should governments play a role in the creation of social capital? Can we design more effective policies and programs by taking this concept into consideration?

Social Capital: a potential asset, but not a panacea

A person or group's network of social ties can produce a range of potential benefits or resources. Examples include:

- **Material goods and services:** Social networks often constitute an essential source of informal services, such as child care, informal health care, language training or, in distressed situations, food, clothing, and housing.

Canada

- **Information:** Job hunters can draw on their contacts to learn about new employment opportunities. Ties between community groups can provide critical coordination of services for newly arrived immigrants.
- **Reduced transaction costs:** Organizations or groups may spend less time finding the right employee or new business contacts if social ties act as intermediaries.
- **Emotional support:** In stressful situations, support networks may help to find a solution to the problem, reduce the perceived importance of the problem, or provide a distraction from the problem. Knowing a potential support network is in place may increase one's sense of self-efficacy and control.
- **Reinforcement of positive behaviours:** Friends or family may influence whether individuals exercise, have healthy diets, or quit smoking.
- **Service brokerage:** Network contacts may help broker effective access to health, employment, or training services for those who are unable or unwilling to access these services by themselves.

Social capital is not a miracle cure that will solve all public policy problems. The presence (or not) of social capital can typically explain, at most, only a moderate amount of variance in particular outcomes, with several other factors being much more important. Indeed, social networks do not function in a vacuum. Rather, they may complement other resources that have relevance for a particular challenge or issue. This is not to argue that social capital is unimportant, but to acknowledge that it must be considered in relation to a number of other resources and factors that may make a difference in achieving particular goals and objectives.

The power dynamics of social ties, particularly from close bonding ties, can also contribute to less desirable consequences, such as exclusive "old-boy" clubs, criminal networks, and demands for conformity that restrict individual freedoms. Any form of capital, however, can be put to objectionable purposes. Any potentially negative applications of social capital do not diminish the concept's usefulness as a public policy concept. Indeed, those concerned with crime prevention or juvenile delinquency may be particularly interested in focusing on these negative aspects.

Yes, There is a Role for Government

After two years of consultation and research, we have concluded government action could be more effective if, in developing relevant programs and initiatives, the role of social capital were taken into account more systematically. This does not mean, however, that governments should pursue a grand strategy to build Canadian social capital simply for the sake of having more social capital. Instead, governments should consider social capital as a means or an instrument that, with other resources, can help achieve specific policy and program objectives, and should target any social capital-related interventions accordingly.

Some may ask whether governments have any business influencing people's choices about "investing" in their social capital. In fact, governments already and inevitably influence the development of social capital in many ways. This is done at two levels.

- **Policies that have a broad but indirect effect on how social relations are formed:** This includes decisions about public transport and housing, parental leave and education, day care and recreation facilities–to name a few–that significantly shape the social connections people make.
- **Policies that already implicitly integrate or promote "social-capital building" activities:** Many programs and initiatives at the federal, provincial, or local level incorporate elements of social capital

106-00939/

in their efforts to build individual or community capacity (e.g., mentoring, building organized support networks, brokering community partnerships).

Given that social capital is an important resource for individuals and communities, and that governments already inevitably affect the creation and development of social capital, there could be a public benefit from a more explicit and deliberate focus on social capital within government policies and programs. Some areas of policy stand out in particular.

- **Helping populations at risk of social exclusion:** Almost by definition, individuals and groups who experience social exclusion are cut off from those social ties that would allow them to participate more fully in the social, economic, and political life of their communities. The availability of certain kinds of social networks (or lack thereof) can have a significant impact on policies aimed at addressing the social and economic integration of individuals at risk of social exclusion, including new immigrants, the long-term unemployed, single mothers, youth at risk, and certain Aboriginal communities.
- **Supporting major life-course transitions:** Life-course transitions (e.g., labour market entry, divorce, retirement, loss of mobility) constitute moments of uncertainty and instability that, although common to most people, are experienced with quite varying degrees of relative success. These are periods when individuals often need to turn to their existing social networks for support and assistance, or need to develop new social contacts to get the kinds of help required.
- **Promoting community development efforts:** Under a social capital perspective emphasis is placed on finding the most effective ways in which citizens, service delivery agencies, institutions, and organizations interact and create linkages for developing sustainable changes in the living conditions and well-being of community members. It focuses on a more co-ordinated approach to service delivery, decision making, and problem solving based on a recognition of the role of formal and informal networks.

The PRI Social Capital Project

At a meeting of assistant deputy ministers in 2003, the Government of Canada's Policy Research Initiative launched an interdepartmental project to investigate the relevance and usefulness of social capital as a public policy tool. At that time, three objectives were set:

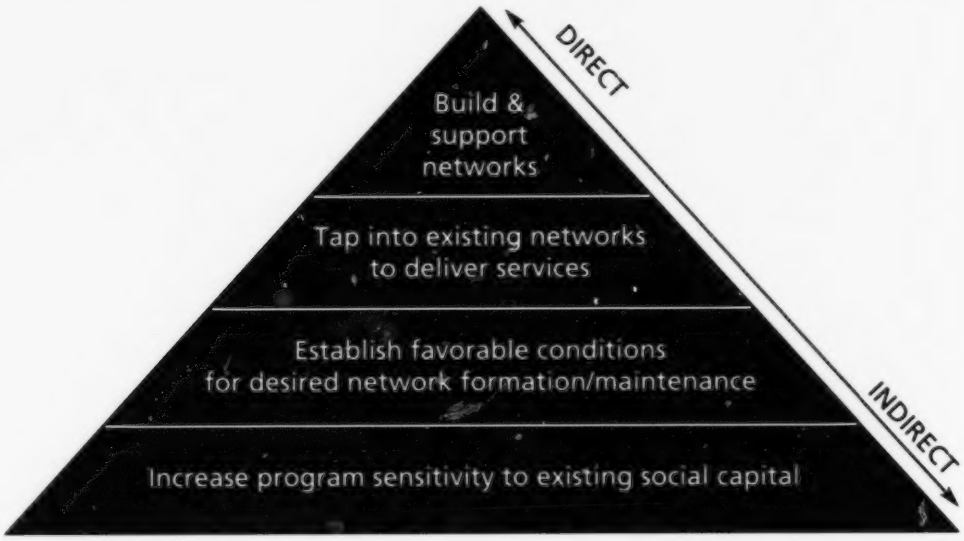
- Develop an operational definition and rigorous framework for the analysis and measurement of social capital.
- Identify key policy and program areas where social capital may play an important role in attaining policy objectives.
- Incorporate the project findings into a strategic set of recommendations for testing new approaches, improved measurement, and policy action.

To fulfill these objectives, the work of the project was divided into three interrelated streams: conceptualization, implications for public policy, and measurement. This two-year project has culminated in three major publications:

- *Social Capital as a Public Policy Tool: Project Report*
- *Social Capital in Action: Thematic Policy Studies*
- *Measurement of Social Capital: Reference Document for Public Policy Research, Development and Evaluation.*

Visit the PRI web site at <www.policyresearch.gc.ca> for additional information on all the project's research activities, reports and events since 2003.

Making use of social capital in public policy: from direct to indirect influence


DIRECT
Build & support networks
Tap into existing networks to deliver services
Establish favorable conditions for desired network formation/maintenance
Increase program sensitivity to existing social capital
INDIRECT

Governments have several options for incorporating social capital into policy and program development, which vary in their degree of government involvement. Depending on the issue at hand, one or more of these approaches may be warranted.

- **Build and support networks where relevant for specific program objectives:** Already some programs do this, such as employability or job-search programs for social assistance recipients, integration programs for newly landed immigrants, civic participation forums, and exchanges for youth, and certain community crime prevention initiatives that link citizens to police services. A more systematic assessment of the role of social capital effects in such programs would be helpful.
- **Tap into existing social networks to deliver program services:** In some instances, government programs may tap into existing social networks to achieve program objectives. Within the field of public health promotion for example, efforts have been made to identify and train influential figures within social networks to positively affect the health-related behaviour of their peers.
- **Establish favourable conditions for forming and maintaining desired network ties:** In some instances where particular kinds of social capital may usefully contribute to the realization of public policy objectives, it may be helpful for public programs to invest in establishing broad, favourable conditions for the generation or maintenance of that social capital. For example, opportunities and capacities for social interaction may be increased through investing in public infrastructure, supporting local social entrepreneurs or, in some cases, developing social skills programs.
- **Increase program sensitivity to existing patterns of social capital:** This approach involves gathering and integrating information about existing social networks into policy and program design, implementation, and evaluation. The goal is to raise awareness among decision makers about the potential impacts of new interventions or changes in policy directions on the social capital already present in communities.

Social Capital as a Public Policy Tool
Project Report
Social Capital in Action
Thematic Policy Studies
Measurement of Social Capital
Reference Document for Public Policy Research, Development, and Evaluation
September 2005

SEPTEMBER 2005

Social Capital as a Public Policy Tool: *Project Report*

This report provides a synthesis of the key findings from the PRI social capital project in the areas of conceptualization, implications for public policy, and measurement efforts.

SEPTEMBER 2005

Social Capital in Action: *Thematic Policy Studies*

The project established interdepartmental working groups to oversee the development of a series of thematic policy studies by experts on the best available evidence in areas of strategic importance to the Government of Canada. Eight specific policy and program areas are examined in a Canadian context: poverty reduction, healthy aging, settlement of new immigrants, educational outcomes of Aboriginal youth, youth civic engagement, community crime prevention, policing in First Nations communities, and the role of local associations in community development.

SEPTEMBER 2005

Measurement of Social Capital: *Reference Document for Public Policy Research, Development, and Evaluation*

This report provides an analysis of efforts to measure social capital and concludes with key recommendations for future measurement efforts in a public policy context.

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

LE CAPITAL SOCIAL
NOTE D'INFORMATION

Le capital social : un instrument de politique publique

Faits saillants

- Les individus et les groupes peuvent parfois obtenir les ressources et le soutien dont ils ont besoin par l'entremise de leur réseau de liens sociaux. Ces réseaux constituent leur capital social.
- Le capital social peut apporter une contribution importante mais sous-estimée au mieux-être des Canadiens et Canadiennes. Conjugué à d'autres ressources humaines et financières, le capital social peut exercer une influence considérable sur leur participation à la vie sociale, économique et politique.
- Les politiques et les programmes des gouvernements influencent inévitablement le développement de différentes formes de capital social. La prise en compte plus systématique de cette réalité pourrait avoir une incidence notable sur la réalisation de divers objectifs stratégiques.
- Le capital social peut revêtir une importance particulière dans trois grands domaines d'action des pouvoirs publics : aider les populations à risque d'exclusion sociale, aider à traverser les grandes transitions de la vie et promouvoir le développement des collectivités.

Tirer parti du capital social

La famille, les amis et les connaissances constituent souvent un atout important, voire essentiel au mieux-être des Canadiens. Que l'on cherche un soutien dans les moments difficiles, que l'on recherche un nouvel emploi ou que l'on veuille mener simplement une vie remplie et active, c'est important de connaître des gens. Cette idée toute simple est sous-jacente au concept de capital social.

Un large éventail d'études illustre les circonstances dans lesquelles l'existence et l'utilisation de diverses relations sociales peuvent faire la différence quand il s'agit du mieux-être des personnes. Qu'il soit question de développement de la petite enfance, de réussite scolaire, de prévention de la délinquance, d'insertion sur le marché du travail ou de bien vivre sa retraite, connaître des gens vers lesquels on peut se tourner pour des ressources et du soutien peut faire la différence pour qui veut s'en sortir et aller de l'avant.

De plus, ce qui est vrai pour les personnes l'est aussi pour les groupes et organisations : ceux qui entretiennent la bonne combinaison de réseaux sociaux peuvent, avec plus de facilité, composer avec les divers défis auxquels ils doivent faire face, de la croissance économique au développement communautaire en passant par la prévention de la criminalité et l'engagement actif des citoyens. Les personnes possédant des relations sociales étendues avec des personnes disposant de ressources diversifiées sont généralement celles qui sont le plus souvent recrutées, logées, en santé et heureuses.

Pour que ce concept soit utile à des fins de politiques publiques, la recherche et l'analyse sur le capital social doivent pouvoir répondre clairement à quelques questions élémentaires. Comment les gens accèdent-ils au capital social et de quelle manière en retirent-ils des bienfaits? Comment le capital social peut-il compléter ou rehausser la valeur d'autres ressources comme le capital humain et le capital financier? Les gouvernements devraient-ils jouer un rôle dans la création du capital social? Comment peut-on concevoir des politiques et des programmes plus efficaces grâce à la prise en compte de ce concept?

Le capital social : un atout potentiel et non la panacée

Le réseau de liens sociaux d'une personne ou d'un groupe peut lui procurer une série de bénéfices ou de ressources. Par exemple :

- **Des biens matériels et des services :** Les réseaux sociaux constituent souvent une source essentielle de services informels (p. ex. garde d'enfants, soins de santé, formation linguistique ou, dans des situations de détresse, denrées alimentaires, vêtements et logement).

Canada

- **Des renseignements :** Les chercheurs d'emploi peuvent s'enquérir auprès de connaissances pour obtenir des renseignements inédits sur de nouveaux débouchés. Les liens entre les groupes communautaires peuvent aider à coordonner les services pour les nouveaux arrivants à obtenir des renseignements précieux.
- **Des coûts de transactions réduits :** Les organisations ou les groupes peuvent passer moins de temps à trouver l'employé idéal ou des nouveaux contacts d'affaires si les liens sociaux peuvent agir en tant qu'intermédiaires.
- **Un soutien affectif :** Dans les situations difficiles, un réseau de soutien peut aider à solutionner un problème, à dédramatiser la situation ou à offrir une distraction au problème. En réalité, le simple fait de savoir que vous disposez d'un réseau de soutien potentiel peut accentuer votre sentiment d'auto-efficacité et de contrôle.
- **Le renforcement des comportements positifs :** Les amis ou la famille peuvent inciter les gens à faire de l'exercice, à manger sainement ou à cesser de fumer.
- **Le « courtage » de services :** Les contacts au sein d'un réseau peuvent intercéder pour un accès efficace aux services de santé, d'emploi ou de formation en faveur des personnes qui ne peuvent pas chercher elles-mêmes ces services ou qui ne sont pas disposées à le faire.

Le capital social n'est pas une cure miracle qui solutionnera tous les problèmes auxquels les politiques publiques visent à remédier. La présence (ou l'absence) de capital social peut expliquer au mieux un niveau modéré de la variance dans les résultats, plusieurs autres facteurs étant beaucoup plus importants. En réalité, les réseaux sociaux ne fonctionnent pas en vase clos. Au contraire, ils sont une ressource complémentaire à d'autres ressources importantes pour une question ou un enjeu particulier. Cela ne signifie pas que le capital social ne soit pas important, mais plutôt qu'il doit être considéré par rapport à diverses ressources et divers facteurs qui peuvent faire la différence lorsqu'il s'agit d'atteindre des buts et des objectifs particuliers.

La dynamique d'influence des liens sociaux, particulièrement celle issue des liens d'attachement solides, peut se solder par une myriade de conséquences moins souhaitables, tels les vieilles cliques, les réseaux criminels et les exigences de conformité qui ont pour effet de restreindre les libertés individuelles. Toute forme de capital peut toutefois être utilisée à mauvais escient. Les aspects négatifs du capital social ne diminuent en rien l'utilité de son potentiel comme concept de politique publique. À vrai dire, il pourrait être particulièrement intéressant pour ceux préoccupés par la prévention de la criminalité ou la délinquance juvénile de se pencher sur ces aspects négatifs.

Oui, l'État a un rôle à jouer

À l'issue de deux années de consultations et de recherches, nous avons conclu que l'action gouvernementale pourrait être plus efficace si on tenait compte de manière plus systématique du rôle du capital social dans l'élaboration des programmes et des initiatives. Ce n'est pas dire que les gouvernements devraient poursuivre une vaste stratégie en vue de bâtir le capital social canadien dans le simple but d'augmenter le capital social. Il conviendrait plutôt que les gouvernements considèrent le capital social comme un moyen ou un instrument qui, combiné à d'autres ressources, peut contribuer à la réalisation de certains objectifs de politique et de programme, et qu'ils ciblent les interventions touchant le capital social en conséquence.

Certains poseront la question de savoir si le gouvernement a le droit d'influencer les choix des gens en ce qui concerne l'investissement dans leur capital social. Pourtant, les gouvernements influencent déjà et inévitablement la création de capital social de multiples façons. Cela se fait à deux niveaux :

- **Des politiques qui ont un effet étendu bien qu'indirect sur les modes de formation des relations sociales :** Ainsi, les décisions prises en matière de transport public et de logement, de congés parentaux et d'éducation, de services de garde et d'installations de loisirs, pour ne citer que celles-là, ont un effet marqué sur les liens sociaux que tissent les gens.
- **Des politiques qui ont déjà un effet implicite d'intégration ou de promotion d'activités « génératrices de capital social ».** Bien des initiatives et programmes menés à l'échelle fédérale, provinciale ou locale incorporent des éléments de capital social à leurs efforts de renforcement des

capacités individuelles ou communautaires (p. ex. le mentorat, la création de réseaux de soutien organisés et le « courtage » de partenariats communautaires).

Étant donné que le capital social représente une ressource importante pour les particuliers et les collectivités et que les gouvernements influent déjà, immanquablement, sur la création et le développement du capital social, on aurait peut-être avantage, sur le plan public, à mettre l'accent, sur le capital social dans les politiques et programmes du gouvernement. On pourrait penser aux domaines suivants notamment de façon plus explicite et délibérée :

- **Aider les populations à risque d'exclusion sociale :** Presque par définition, les individus et les groupes exclus sont coupés des liens sociaux qui leur permettraient de participer pleinement à la vie sociale, économique et politique de leur collectivité. La disponibilité de certains types de réseaux (ou l'absence de tels réseaux) peut avoir une incidence importante sur les résultats des politiques qui favorisent l'intégration socioéconomique de personnes à risque d'exclusion sociale, notamment les nouveaux arrivants, les chômeurs chroniques, les mères seules, les jeunes en difficulté et certaines communautés autochtones.
- **Aider à traverser les grandes transitions de la vie :** Les transitions de la vie (p. ex. insertion sur le marché du travail, divorce, retraite, perte d'autonomie) constituent des moments d'incertitude et d'instabilité qui, bien que ce soit là des situations courantes pour la plupart des gens, sont vécues avec plus ou moins de succès, selon le cas. Ce sont des périodes où les personnes ont souvent besoin de se tourner vers leurs réseaux sociaux existants pour obtenir un soutien et de l'aide ou d'établir de nouveaux contacts sociaux pour obtenir les types d'aide requis.
- **Promouvoir les initiatives de développement des collectivités :** Dans le cadre d'une perspective axée sur le capital social, on met cependant l'accent sur la recherche de façons plus efficaces qui permettent aux citoyens, aux organismes de prestation de services, aux institutions et aux organisations d'interagir et de créer des liens dans le but de produire des changements durables touchant les conditions de vie et le mieux-être des membres de la collectivité. Ainsi, on peut se concentrer sur une approche plus coordonnée de la prestation de services, de la prise de décisions et de la résolution de problèmes fondée sur la reconnaissance du rôle des réseaux formels et informels.

Le projet du PRP sur le capital social

À l'occasion d'une réunion des sous-ministres adjoints en 2003, le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada a lancé un projet interministériel destiné à évaluer la pertinence et l'utilité potentielles du capital social comme instrument de politique publique. Trois objectifs ont alors été établis :

- Élaborer une définition opérationnelle et un cadre rigoureux d'analyse et de mesure du capital social.
- Désigner des secteurs clés de politiques et de programmes où le capital social pourrait jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs stratégiques.
- Intégrer les conclusions du projet à un ensemble de recommandations stratégiques visant à mettre à l'essai de nouvelles approches, des mesures améliorées et des interventions stratégiques.

Pour atteindre ces objectifs, le projet a été ventilé en trois composantes interreliées : la conceptualisation, les répercussions sur les politiques publiques et la mesure. Après deux années, le projet a donné matière à trois publications majeures :

- *Le capital social comme instrument de politique publique : Rapport de projet*
- *Le capital social à l'œuvre : Études thématiques sur les politiques*
- *La mesure du capital social : Document de référence pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques.*

Consultez le site web du PRP à l'adresse <www.recherchepolitique.gc.ca> pour en savoir plus long sur les recherches, rapports et activités réalisés dans le cadre du projet depuis 2003.

Tirer parti du capital social dans les politiques publiques : influence directe et indirecte

DIRECTE
Créer et soutenir des réseaux
Exploiter les réseaux sociaux existants pour offrir certains services
Établir des conditions favorables à la formation/au maintien des réseaux souhaités
Sensibiliser les responsables des programmes au capital social existant
INDIRECTE

Les gouvernements disposent d'un éventail d'options permettant d'intégrer le capital social dans l'élaboration des politiques publiques, lesquelles impliquent un rôle plus ou moins actif de leur part. Selon l'enjeu dont il s'agit, une ou plusieurs des approches suivantes peuvent se justifier.

- **Créer et soutenir des réseaux quand cela favorise l'atteinte d'objectifs précis de programme :** Certains programmes le font déjà, par exemple, les programmes d'employabilité ou de recherche d'emploi à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale, les programmes d'intégration pour les nouveaux arrivants, les forums de participation communautaires et les échanges pour les jeunes de même que certaines initiatives de prévention de la criminalité dans la collectivité qui relient les citoyens aux services de police. Une évaluation plus systématique du rôle du capital social dans le cadre de ces programmes serait utile.
- **Exploiter les réseaux sociaux existants pour offrir certains services :** Dans certains cas, les gouvernements peuvent recourir aux réseaux sociaux existants pour atteindre leurs objectifs de programme. Dans le secteur de la promotion de la santé publique, par exemple, on est allé chercher des personnes influentes au sein des réseaux sociaux pour influencer les comportements liés à la santé de leurs pairs.
- **Établir des conditions favorables à la formation et au maintien des réseaux souhaités :** Dans certains cas où des types particuliers de capital social pourraient contribuer à l'atteinte des objectifs de politique publique, il peut être bon que les programmes publics investissent dans l'établissement de conditions générales favorisant la production ou la conservation du capital social. Par exemple, on peut augmenter les occasions et les capacités d'interagir socialement en investissant dans l'infrastructure publique, en appuyant des entrepreneurs sociaux à l'échelle local ou, parfois, en mettant en place des programmes de développement des aptitudes sociales.
- **Sensibiliser les responsables de programmes aux différents types de capital social :** Cette démarche consiste à assembler l'information concernant les réseaux sociaux existants et à l'intégrer aux étapes de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques et programmes. L'objectif serait de mieux sensibiliser les décideurs aux incidences possibles des nouvelles interventions ou des changements dans les orientations stratégiques sur le capital social déjà présent dans les collectivités.

Le capital social comme instrument de politique publique
Rapport de projet
Canada
Le capital social en action
La mesure du capital social
Guide pour l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques
Canada

SEPTEMBRE 2005

Le capital social comme instrument de politique publique : *Rapport de projet*

Ce rapport présente une synthèse des principaux constats du projet du PRP sur le capital social en matière de conceptualisation, de répercussions sur la politique publique et d'efforts de mesure.

SEPTEMBRE 2005

Le capital social à l'œuvre : *Études thématiques sur les politiques*

Des groupes de travail interministériels ont été mis sur pied afin de superviser la réalisation par des experts d'une série d'études thématiques visant à recenser les données les plus fiables dans des domaines d'importance stratégique pour le gouvernement du Canada. Le contexte canadien a été examiné dans huit secteurs faisant l'objet de politiques et de programmes : la réduction de la pauvreté, le vieillissement en santé, l'établissement de nouveaux immigrants, le niveau de scolarisation dans les collectivités autochtones, l'engagement civique chez les jeunes, la prévention du crime dans les collectivités, le service de police communautaire autochtone et le rôle des associations locales dans le développement communautaire.

SEPTEMBRE 2005

La mesure du capital social : *Document de référence pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques*

Ce rapport fournit une analyse des efforts consacrés à la mesure du capital social et contient certaines recommandations clés quant aux efforts de mesure à entreprendre dans le contexte des politiques publiques.